



2019-10-31

Ert Dnr: U2019/02278/GV

Vårt Dnr: Dnr31, u2019, 6/ds

Studieförbundens yttrande över Demokrativillkorsutredningens betänkande ”Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället” (SOU 2019:35)

Inledning

Studieförbunden har tagit del av remissen på Demokrativillkorsutredningens betänkande och noterat att det inom folkbildningssektorn enbart är Folkbildningsrådet som är remissinstans och inte Studieförbunden eller något av våra tio medlemsförbund. Då Folkbildningsrådet i det här fallet agerar som bidragsgivande myndighet anser vi det vara viktigt att även de tio studieförbunden i egenskap av mottagare av statsbidrag får yttra sig. Därför lämnar vi här nedan Studieförbundens synpunkter på betänkandet.

Sammanfattning

- Studieförbunden har inget att invända mot innehållet i de fyra föreslagna demokrativillkoren i sig. Men Studieförbunden anser inte att demokrativillkoren tillför något i jämförelse med dagens förordning som har ett positivt demokratisyfte. Förslaget bör avslås.
- Studieförbunden är på principiell grund kritiska mot införandet av ytterligare demokrativillkor för bidrag till civilsamhället eftersom det innebär en ökad statlig styrning av folkbildningen och civilsamhället och en ökad administrationsbörda. Studieförbunden förespråkar en mer tillitsbaserad styrning än idag, snarare än ökad kontroll.
- Studieförbunden anser att det är av yttersta vikt att organisationer ges chans att bättra sig i de fall överträdelser av demokrativillkoren skett. Felaktigheter i en liten del av en stor organisation eller i en organisation under en paraplyorganisation ska inte kunna få oöverskådliga negativa konsekvenser för helheten.

- Studieförbunden vill varna för att en väsentligt utbyggd statlig kontrollapparat för att säkra efterlevande av demokrativillkoren vare sig är till gagn för civilsamhället eller demokratin. Folkbildningsrådet fördelar och följer upp fördelning av statsbidrag. För det finns villkor beslutade av Folkbildningsrådet. Folkbildningsrådet ska givetvis arbeta för att utveckla bidragsgivningen i relation till villkoren inklusive demokratin.
- Studieförbunden föreslår att det tydliggörs att paraplyorganisationer bedöms självständigt från sina ingående medlemsorganisationer. Paraplyorganisationer ansvarar för agerandet hos organisationen och dess företrädare, medan de ingående medlemsorganisationerna själva ansvarar för sin och sina företrädares agerande.

8. Utredningens förslag till demokrativillkor

Övergripande kommentar

Studieförbunden har inget att invända mot innehållet i de fyra föreslagna demokrativillkoren som sådana. Studieförbunden ser dessutom positivt på att de föreslagna demokrativillkoren är konkreta och få till antalet eftersom det, precis som utredningen konstaterar, underlättar tillämpningen av dem.

Studieförbunden är däremot på principiell grund kritiska mot införandet av ytterligare demokrativillkor för bidrag till civilsamhället eftersom det innebär en ökad statlig styrning av folkbildningen och civilsamhället och en ökad administrationsbörda. Studieförbunden förespråkar en mer tillitsbaserade styrning än idag, snarare än ökad kontroll.

I den gällande förordningen (2015:218) om statsbidrag till folkbildningen står:
”Syftet med statens stöd till folkbildningen är att

1. stödja verksamhet som bidrar till att stärka och utveckla demokratin,”

Studieförbunden värnar den princip om ”armlängds avstånd” mellan politik och folkbildningens organisationer som länge har gällt och ser att nuvarande styrningsmodell i huvudsak fungerat väl och uppfyllt sitt syfte. Men nu föreslås att staten ska flytta fram sina positioner. Idag gäller kravet från staten demokrati. I morgon kan kravet gälla nästa angelägna samhällsfråga. Vi går ut på ett sluttande plan.

Över tid kan det sluta med en allt längre katalog som innebär att staten på allt mer detaljerat styr över civilsamhället. En sådan utveckling vänder vi oss starkt emot. Den frihet och bredd av åsikter som idag finns representerade inom folkbildningen, såväl som inom andra delar av civilsamhället, är en grundsten i en hållbar demokrati och en styrka som bör försvaras.

Det finns dessutom en överhängande risk för en omfattande utbyggnad av kontrollfunktionerna på ansvariga myndigheter om dessa får ansvar för att följa upp efterlevnaden av demokrativillkoren i alla bidragsberättigade organisationernas alla delar. En sådan ökad byråkratisering av bidragsgivningen till civilsamhället skulle dels riskera att öka den totala andelen statsbidrag som går till administration på bekostnad av verksamhetsmedel, dels innebära merarbete för förtroendevalda och ideellt aktiva ledare med att redovisa att bidrag används rätt. En väsentligt utbyggd statlig kontrollapparat är vare sig till gagn för civilsamhället eller demokratin.

För de tio studieförbundens del redan finns redan en väl etablerad ram för demokratiarbete, i form av statens fyra syften med stödet till folkbildningen. Studieförbunden anser att dessa syften i grunden är tillräckliga för att tillgodose statens krav på att verksamhet drivs i enlighet med demokratiska principer.

Demokratiperspektivet är grundläggande i hela studieförbundens verksamhet. Men för att framgångsrikt värna demokratin, motverka utbildningsklyftor och stärka mångfalden i samhället måste studieförbunden också söka upp och möta de som är tveksamma eller kritiska till samhället och hur det utvecklas. Vi måste våga gå in i dialog och kunna ta debatt om grundläggande värderingar. De tio studieförbunden accepterar aldrig odemokratisk verksamhet, hat eller diskriminering i sina verksamheter. Det måste vi sätta stopp för direkt. Men folkbildningen ska inte heller låta pendeln slå över och dra oss undan alla svåra samtal. Det är av yttersta vikt att tillämpningen av demokrativillkoren inte får som konsekvens att de tio studieförbundens viktiga demokratifrämjande arbete hämmas av rädsla för att förlora statsbidrag.

Vår organisation grundades innan Sverige var en demokrati. Vår viktigaste fråga var att verka för att få ett demokratiskt styre av landet och bilda människor som kunde bli förtroendevalda. Att arbeta för att stärka demokratin är fortfarande studieförbundens övergripande uppgift.

Mot denna bakgrund avstyrker Studieförbunden utredningens förslag om demokrativillkor.

8.1.7 Särskilda skäl - en organisation ska kunna bättra sig

Studieförbunden tillstyrker skrivningen om särskilda skäl, det vill säga att bidrag får lämnas även om en organisation eller en företrädare för organisation har agerat på ett sätt som strider mot demokrativillkoret, i de fall där organisationen har tagit avstånd från agerandet och vidtagit adekvata åtgärder för att säkerställa att det inte upprepas.

De tio studieförbunden är nationella organisationer som för att erhålla statsbidrag från Folkbildningsrådet måste bestå av vardera minst fem lokala avdelningar som är egna juridiska personer. De tio studieförbunden har därtill ett stort antal medlems- och samverkansorganisationer på såväl nationell som lokal nivå. Tillsammans genomför de tio studieförbunden studieverksamhet för närmare en miljon människor varje år. Studieförbunden har både interna kvalitetssystem och branschgemensamma dialoger för att säkra att syftena med statens stöd till folkbildningen uppfylls, att felaktigheter inte begås och att representanter för folkbildningen inte agerar i strid med demokratiska principer. I organisationer av studieförbundens storlek är det dock oundvikligt att fullständigt undvika att misstag sker.

Studieförbunden fäster mot denna bakgrund stor vikt vid principen att *en organisation ska kunna bättra sig*. Utan att en sådan princip får vara styrande i tillämpningen av demokrativillkoren, finns en betydande risk att mindre felaktigheter av enskilda företrädare får oöverskådliga negativa konsekvenser för tiotusentals individers engagemang, fritid och bildning.

Utredningen för en längre diskussion kring organisationsföreträdare och organisationens ansvar för dessa personers handlingar. Det finns anledning att ställa frågan hur långt ut detta ansvar sträcker sig. Särskilt gäller detta för paraplyorganisationer, som sammansluter organisationer snarare än enskilda medlemmar. Det finns förekommande fall av paraplyorganisationer som arbetar helt enligt statens regelverk i sin verksamhet, men där enskilda medlemsorganisationer inte uppfyller dessa krav rakt av i sina interna beslutsprocesser. Här har det traditionella tankesättet varit att staten i sin bidragsgivning bedömer paraplyorganisationer självständigt, alltså utan att i bedömningen titta på hur de ingående medlemsorganisationerna arbetar.

Det är rimligt att fortsätta arbeta utifrån detta tankesätt, och därmed låta paraplyorganisationerna ha en främjande roll gentemot sina medlemsorganisationer. Samtidigt är det viktigt att de personer som får uppdrag att företräda paraplyorganisationen

– i en styrelse, som anställd, cirkelledare eller motsvarande – ställer upp på den statsbidragsberättigade organisationens värdegrund.

Studieförbunden föreslår därför att det tydliggörs i propositionen att paraplyorganisationer bedöms självständigt från sina ingående medlemsorganisationer. Paraplyorganisationer ansvarar för agerandet hos organisationen och dess företrädare, medan de ingående medlemsorganisationerna själva ansvarar för sin och sina företrädares agerande.

Studieförbunden har tagit del av den vägledning för handläggare som tillhör utredningens betänkande och har inga större invändningar mot den tolkning av undantaget ”särskilda skäl” som görs i de fall som presenteras i denna. Studieförbunden vill ändå uppmana till att noga följa utvecklingen av praxis gällande vad som bedöms vara ”särskilda skäl” (i det fall ytterligare demokrativillkor införs), för att säkerställa att organisationer inte drabbas på ett oproportionerligt sätt vid mindre överträdelser av demokrativillkoren.

8.2 Bevisbörda och beviskrav

Studieförbunden förstår resonemanget som har lett fram till utredningens bedömning att statliga bidrag till det civila samhällets organisationer ska betraktas som en förmån och att bevisbördan därför ligger på den ansökande organisationen att visa att samtliga villkor för bidraget är uppfyllda för att få ta del av det. Studieförbunden vill dock påtala risken att en ansökningsprocess som i sig innebär ett resurskrävande arbete med att visa att och hur man uppfyller demokrativillkoren kan komma att utgöra hinder för framför allt mindre organisationer att ta del av statsbidrag. Det måste därför utformas tydliga riktlinjer för vilken information som är rimlig att bidragsgivare kräver sett i relation till arbetsinsats från bidragssökanden.

Studieförbunden står bakom principen att bevisbördan för att kunna återkräva bidrag då en organisation agerar i strid med demokrativillkoren bör ligga hos berörd beslutsmyndighet.

9. Regleringen av demokrativillkoret

Förutsatt att ett beslut om att införa demokrativillkor fattas, ställer sig Studieförbunden positiva till förslaget att införa likalydande demokrativillkor i alla förordningar som rör bidrag till civilsamhället. Detta eftersom det ökar rättssäkerheten och underlättar för organisationer att veta vilka regler och villkor de har att förhålla sig till i de fall där de erhåller bidrag från olika statliga bidragsgivare. Av samma anledning ser Studieförbunden att det vore negativt ifall kommuner och regioner inför demokrativillkor som väsentligt skiljer sig från eventuella statliga demokrativillkor.

11. Återkallelse och återkrav

Studieförbunden har tidigare redogjort för vår ståndpunkt att agera proportionerligt i relation till överträdelser av demokrativillkor och vikten av att i hög grad beakta organisationens eget arbete för bättring. I frågan om återkallelse och återkrav av bidrag väcks ytterligare ett antal frågor om hur återkrävande ska ske i praktiken. Är det hela organisationens totala statsbidrag som återkrävs? Gäller återkravet enbart en avdelning eller en viss typ av verksamhet? Studieförbunden anser att regler för återkallelse och återkrav behöver vara mycket tydliga och transparenta och saknar resonemang och klargöranden om detta i utredningen.

12. Överklagan

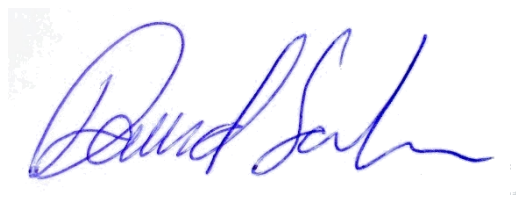
Utredningen föreslår att dagens överklagandeförbud ändras till:

I 40 § förvaltningslagen (2017:900) finns bestämmelser om överklagande till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut än beslut enligt 5, 6, 13 a och 16 §§ får dock inte överklagas.

Studieförbunden avstyrker utredningens förslag att alla beslut om statsbidrag fattade av Folkbildningsrådet ska vara överklagningsbara. En sådan tillämpning innebär att konflikter om statsbidrag i större utsträckning kommer lösas med stöd av lag och att domstolarna och staten därmed får ett större inflytande över folkbildningen. Detta skulle sammantaget kunna hota folkbildningens autonomi. Detta dels genom att förrättsliggandet minskar folkbildningens demokratiska självstyre, dels genom att det undergräver Folkbildningsrådets legitimitet och trovärdighet som normgivare. Förslaget riskerar att leda till en juridifiering av beslutsfattandet och äventyrar folkbildningens självförvaltningsmodell.

Mot bakgrund av den aktuella domen i högsta förvaltningsdomstolen (HFD 2019 ref. 43) behövs i stället en noggrann analys för varje förordning om vilka beslut som bör kunna överklagas och inte.

Studieförbunden i samverkan



David Samuelsson
Generalsekreterare